

「市町村合併に関する講演会」

講演者：辻 琢也（つじ たくや）

政策研究大学院大学教授

相模原・津久井地域合併協議会

開会 午後 2時31分

田所事務局長 それでは、休憩後、ただいまから再開をさせていただきたいと思います。

ただいまから、本協議会のアドバイザーをお願いいたしております、政策研究大学院大学の教授でございます辻塚也先生から、市町村合併に関する講演をいただきます。

辻先生は、行政学や地方自治論などをご専門に研究をされております。また最近では、市町村合併に関して数多くのご講演などを行っておられまして、既に相模原市や津久井町などでも職員研修の講師などをお願いした経緯もございます。神奈川県内の状況等についても大変お詳しい先生でございます。

なお、講演時間につきましては、約1時間ほどを予定いたしております。

それでは、辻先生、よろしく願いをいたします。

辻アドバイザー 改めまして、辻でございます。よろしく申し上げます。

それでは、私の方から、「分権型社会における市町村合併」と題しまして、資料、レジюмеが、こういうのが行っているかと思えます。これともう一つ、参考資料として、「相模原・津久井地域合併協議会 講演会 参考資料」という、こういう1セットがあります。この2つの資料に基づきまして、合併をめぐる全国動向ですとか、それから、合併を考える上では、いろいろな制度についてあらかじめ知識がないとなかなか難しいと思えます。この場では、まさに行政のプロの方もいらっしゃいますし、それから、アマチュアの立場で、市民として生の意見をいただくという形での委員の方もおられますので、一応最初に、一通り制度と全国の状況についてご説明するというのが、きょう、私に課せられた仕事であります。

1時間ということでしたが、いろいろな制度がありまして、大体合併の制度がわかると、今の地方自治制度が全部わかるというぐらいになっています。それから、今も国会に提出されていまして、合併関係の法律の改正の審議がされております。きょうは、この国会における法律の改正が成立するものという前提に立ちまして、一番新しいところをお話ししたいと思えます。

きょう、レジюмеをたくさんつくってききましたので、これに即して、間違いのないように説明したいと思えます。

最初に、まず、特に、合併といった場合、大きい市もさることながら、比較的規模の小さい町村ですね。このあり方が今問われているわけですが、この小規模町村の果たしてきた過

去と現在ということについてお話ししようというふうに思います。

これを踏まえまして、今回、合併の大きな流れが出てくる背景に3つの要因があります。1つが分権改革と言われるものであります。これを2番目にお話しします。それからもう一つが、地方財政改革ということでありまして、これは、今、三位一体の改革という形で新聞等でも随分騒がれております。この三位一体の改革を中心とする地方財政改革についてお話しします。それから3番目に、現在、合併の有無にかかわらず、どこの団体も非常に厳しく市民の方から行政改革が求められておりまして、行政改革ということについてお話ししようと思います。合併が求められる背景として、分権改革、地方財政改革、行政改革という3つであります。

この話を踏まえまして、先ほど申し上げましたが、現在、合併関連3法案というものが議論されていまして、今回提起されています合併関連3法案の内容を説明しながら、市町村合併をめぐる状況を改めて総括的に議論しようというのが5番目であります。

これを踏まえて、最後に、今合併協議会の役割と、それからその審議の中身について、余り先行して余計なことを言わない範囲で、一般的に言えることだけ、留意点その他として述べておこうというのが最後の6のところであります。

以上です。

それでは、早速、時間も限られておりますので、最初の小規模町村の過去と現在というところの方を見てください。

私も、大学を卒業してから大学院に入りまして、地方自治関係をずっとやっておりますが、今から10年ぐらい前に、これほど市町村合併が大きな形、うねりになって出てくるとは思っていませんでした。それは、規模の大きい団体は大きくなり、それから小さい団体は小さいなりに非常に頑張ってきて、世界に比べても、日本の市町村行政の水準はそんなに低くないというふうに言われております。

それから、私どもの記憶、私の生まれる前ですが、昭和の合併というのがありました。全国を歩いてみますと、昭和の合併のときに、よく、「小規模町村同士で合併した後、損をした」と。「いや、単独で残っていた方がよかった」とか、それから「大きい市と一緒になった方がよかった」とかというような話なんかもありまして、合併については、私、結構いろいろなところに行かせていただきましたが、率直な感情として、「いや、本当に合併して得なのか損なのか」という話を随分聞いてまいりました。

これまでの過去を振り返ってみますと、小規模町村は小規模町村なりに頑張ってきて、そ

れなりのメリットがあったと私自身は考えています。このようなメリットがあった理由としましては、1 - 1に書いている3項目があります。

1つは、幸いにして、津久井郡の場合、現在、もう過疎と呼ばれる地域は一つもありませんが、日本の多くの場合、過疎という形で人口がどんどんどんどん減ってきて、その中で、いかにして社会増を確保するかということが大きな課題になっていたんですが、実は、人口が減っている団体でも、よく人口動態を見ますと、人口の自然増というのはたくさんありました。社会増減というのは、高校を出て、大学に行くとき、いなくなるとか、就職するとき、いなくなるとかというのが社会増減なんですけど、その一方で、亡くなられる人と生まれる子供の数の差を考えるのが自然増減なんですけど、どんな過疎の団体も、亡くなられる方よりも生まれる子供の数がたくさんあって、実は、過疎に泣いている団体でも、自然と赤ちゃんが生まれて、その地域の人口の底を支えていたという構図があったということなんです。これが1つです。

それから、小さい町村の果たしてきた重要な役割として、いろいろな基盤整備の拠点になって、国や県にお願いをするという役割がありました。特に、幹線道路の舗装や改良があります。それから、一次産業振興と言われるものがありました。それから二次産業の誘致というようなものがありまして、これらのものは、ともすると、小規模町村が直接やっていたわけではないんですが、小規模町村があることによって、県にお願いしやすい、それから国にお願いしやすいと、こういうようなケースがあった。これは事実なんです。

それから3番目に、この3番目の点が一番大きい点なんですけど、小規模町村では、よく、きめの細やかなサービスが大きい都市よりも可能であるというふうに言われることがありました。このきめの細やかなサービス体制というのは、ではどういうことなのかということを考えてみると、1人の職員の人々が、総体的に少ない住民の方を見ながら、たくさんいろいろな仕事をしてあげていた、こういう形態だったんです。ですから、相模原市の方の職員ですと、ある専門が決まっていますので、それをずっと効率よく、ないしは機械的に処理していたとすれば、小さい町村の方の職員の方は、対する人口の方が少ないので、住民の方は大体顔がきくわけですが、その一方で、やる仕事はたくさん、いろいろな種類の仕事をやっていたわけです。仕事の種類がたくさんあって、これはやる方は大変だったんですが、実は、国の方が、そういう少量多品種の事務処理をできるように制度を保証していました。

この制度が大きく2つありまして、1つは、機関委任事務制度というものがかつてありまして、これは、多分、市役所の場合でも、役場の場合でも、住民の皆さんが役場に行ってや

っていただく重要な仕事、これは結構、この機関委任事務と呼ばれるものだったんですが、これは、正確に言いますと、市町村が独自にやっている仕事ではなくて、国が本来やるべきものを国ができないので、国かわりに市町村がやってあげていた業務だったんですね。したがって、この機関委任事務がどの市町村でもできるように、350万人を超える横浜市でも、200人の村でも同じようにこなせるように、国は事務の処理規則をつくりまして、それからマニュアル、技術規則、その他をつくります。それから、必ずその事務がこなせるように、補助金と、それから一般財源とありますが、その市町村の独自の財源ですね。これが必ず入るように事務を保証していたということだったんですね。したがって、今でも、人口1万ぐらいの町ですと、1人の職員の人がたくさん仕事をこなすために一生懸命なんですが、単に努力することもさることながら、そういう処理ができるように国はマニュアルをつくって、こなせるように、それから小さい団体でも財政的にそういう職員が配置できるように最低限の工夫はしていたと、これが今まで小規模町村を支えていた行財政基盤であったというふうに言えると思います。こうした基盤があること、この基盤の上に、小規模町村と言われるところもそれぞれ独自に努力をされまして、今日の行財政体制が築かれてきたというふうに言えると思います。

ところが、こうした小規模町村を支えていた行財政基盤というのが、今大きく変化してきました。この変化は、今述べた3つの点に対応していいますと、1つは、日本全体で人口が減少するようになってくるということです。これは、2006年とも2005年とも言われていますが、日本全体で人口が減るんですね。これは、高度成長期、人口増加に苦しんでいた神奈川県も例外ではありませんで、聞くところによりますと、2009年とか2010年には、神奈川県全体でも人口が減少するという局面になってきているということなんですね。今まで人口対策といいますと、社会増減対策でした。ところが、圧倒的に高齢者が増加して、ごくわずかに生まれる子供に対してたくさんの方が亡くなる、そういうような自然減の時代になってきて、この首都圏と言われるところも、今後、人口が減少していくということを前提にまちづくりをしなければならないというのが1番目の変化です。

2番目の変化は、そうした中で、やはり国も県も市町村も頑張ってきましたので、最低限の基盤整備は整うようになってきました。むしろ、交通インフラ、渋滞箇所もありますが、大分整ってきました。それから、最近ではIT化も進んできましたので、情報インフラというのも整備されてきていると。それから、多くの都市が、一次産業や二次産業よりも、むしろ三次産業に基点を置く産業構造になってきているということなんですね。

津久井郡の町の場合は、まだ体力がありますので別かかもしれませんが、いわゆる過疎の、本当に過疎の多くの町村を抱えている県の方に行きますと、多くの団体の方は「いや、自分の基幹産業は農業です」というふうに答えられるんですが、所得統計上見ると、もう農業所得がその小さな町で一番の所得を占めることは、よほどの農業県以外はなくなりました。実際、所得面で何が多いかというと、三次産業関係の所得。その中でも、特に社会保障給付とされているものが現実問題では増えてきているんですね。この実態は、いわゆる年金、それから社会保険になります。ですから、日本全体が、特に、かつて農村と言われたところを中心に、東京の真ん中と同じような三次産業を中心とした社会になってきまして、この三次産業を中心とした中におきましては、田舎だからとか、この町だからこの程度のサービスでいいというふうに住民の人から了解をいただくことは少なくなりまして、都会と同じようなサービスの供給の効率性や質や多様性が問われるようになってきていると、これが2番目の大きな変化であります。

それから、3番目の変化なんですが、ここが一番大きいところで、かつて小規模町村の事務処理を保証していました機関委任事務制度というのが、次に述べます分権改革の中でなくなりました。それから、次に述べます地方財政改革の中で、金銭的に保証していました地方交付税制度ですね。これが今大きく変貌しようとしています。したがって、仕事の仕方を保証していたものがなくなりまして、簡単に言いますと、国が決めていた仕事を国の言われたとおりするのではなくて、自分たちで考えてやってくださいと。自分たちでやるんですから、財源についても自分たちで工夫してやってくださいというシステムに変わってきたということなんですね。

考えてみますと、昭和の合併のころは、やはり電話・車は余り普及していませんでした。場合によっては、役場の本庁舎まで行くのに半日かけて行くなどという時代もありましたし、本当に北海道や九州の方ですと、一生に一度、東京に行くというような時代もあったわけですね。これに対して、今、大体1人1台の車とインターネットを使うと。それから、単に物理的に距離が短くなっただけではなくて、格安航空券とか、それからインターネットとか、かなり低料金で使えるようなサービスも出てきて、それにふさわしい体制が改めて求められるようになってきているというのが、この今の大きな現状ではないかというふうに思います。

この大きな枠の中で、それでは、先ほど説明しました機関委任事務というものがなくなった分権改革ということについて、少しご説明したいというふうに思います。

機関委任事務については、先ほど申しましたとおり、今までは、都道府県や市町村がやっ

ている事務の中で、実際は市町村がやっているんですけども、国の指導どおりにしかできなかったものというのがたくさんあったわけなんですね。典型的な例で、よくお話しするのは、義務教育です。義務教育は、今でも市町村の行っている業務の中で最も重要なものの一つだと思いますが、実は、確かに市町村立の小中学校ですが、学級編制につきましては、一律に、国がずっと40人学級になるように基本的に制度を定めていました。したがって、市町村が独自に少人数の学級をつくったりするようなことは、基本的には認められてこなかったんですね。

それから、義務教育全体で見ますと、義務教育で何が一番お金がかかるかということを考えてみると、学校校舎の改築ではなくて、教職員の人件費なんですね。全体では、すごい労働集約産業です。しかし、この教職員の給与につきましては、半分は国の補助金で、その半分は地方ですが、地方の中でも県が保証するという形で推移してきたわけですから、各市町村としては、確かに義務教育はやっていますが、教育の内容も含めて、学校編成や教職員の人事に関しても、思ったとおり、なかなか業務をやるうにもやれなかったというのが今までの実情かもしれません。これが、まさに機関委任事務と言われるものの典型だったわけですね。

ところが、この機関委任事務が2000年4月の分権改革のときになくなりました。なくなりまして、自治事務と呼ばれるものと法定受託事務というふうには呼ばれるものの2つに再編されることになりました。自治事務といいますのは、自治を決めています自治法を見ますと明確な定義はありませんで、むしろ、自治がやる、自治体が行う業務が自治事務なんだから、これに対して定義は要らないと。実際に定義されていますのは、この法定受託事務の方でして、この法定受託事務に関しては、国の関与を法定すべきものとして位置づけられています。

したがって、今まで機関委任事務という形でやられていたもの、これは自治体が行っていたんですけども、正確に言うと国の事務で、国の事務をかわりにやってあげていた業務が機関委任事務だとしますと、分権改革によりまして、基本的にはすべて自治体が行う事務。国は、今までどおりいろいろなアドバイスや財源措置はしますが、しかし、それはあくまでも助言でありまして、自治体がみずからの判断によってやっていくべきものというふうに変えられたということなんですね。この国の関与の仕方が特に定められていないものが自治事務、それから国の関与の仕方が法律で定められているのが、この法定受託事務ということになります。

したがって、国の関与は法定されているとはいえ、自治体が行う事務であることに法

定受託事務は変わりませんので、原則として、自治体が定める条例制定権や規則制定権も、この法定受託事務に及ぶという形になっているということなんですね。もちろん、日本は法治国家ですから、法律の定められた範囲でやることとなります。したがって、国がつくった法律を無視することはもちろんできませんが、国が定めた法律の範囲内で、あとは自治体のみからの責任と財源のもとで考えてやっていくということになったわけですね。

したがって、学校教育でいきますと、35人学級ですとか30人学級というのを市町村単位で始める団体がふえてきました。しかし、その一方で、その教職員、上乗せする教職員の人件費は、すべて各市町村が自己で負担するということになるんですね。人件費というのはなかなかせ者でして、1人の職員を雇うと、最初は安いんですけども、最後はみんな1,000万円を超えるプレーヤーになります。ですから、1人の人を雇うということは、40年の計画のもとで業務をやっていかなければならないということなんですね。本当にこれが義務教育の体制に資するのであれば、独自で財源措置をしてもやっていいかもしれませんが、しかし、それだけの費用がかかりますので、単に人を増やすだけで、それだけで教育の質が確保されるとは思いません。したがって、住民の人も巻き込んで、本当に教育の質とはどうあるべきなのかということも議論していくと、そういうような体制を今後つくっていかねばならないということが、この中に盛り込まれるようになったということでもあります。

これは、義務教育だけではなくて、例えば、高齢者福祉の中で、介護保険というものができました。この介護保険も自治事務の典型でありまして、介護のサービスと、その量の量を各自治体の中で決めていくということになったんですね。そのサービスの量と質に応じて介護保険料も決まるというシステムになっています。介護保険料というと聞こえはいいですが、実際上は一種の税金なんですね。今まで市町村の抱えていたものの中で、サービスの質や量によって税金の額が変わるというものは余りありませんでした。ほとんどと言っていいと思います。要するに、税金の額自体は大体全国一律に決めていて、そのサービスの量や質は補助金や交付税で調整するという形になっていたんですね。ところが、分権改革が行われるようになりまして、むしろ、サービスの量や質と、それから保険料という形での一種の税金、これを見合いで、自分たちの中で考えてやっていってくださいと、こういうシステムになってきたというのが、この分権改革の一番のねらいであります。

したがって、もちろん、国や県からの事前の助言や指導、それから補助制度も、そんなに急には変わりません。しかし、各自治体の方は、今までの指導、助言と考えて、自分たちで果たして本当にこのとおりやっていいのかなのかということも考えていって、実施

できる体制をつくっていかなければならないというのが、今抱えている一番の課題であります。これは、単に、ずうたいが大きいからこういう能力にたけているとは必ずしも言えません。したがいまして、大きいところも小さいところも含めまして、独自で考えることのできる自治体をつくっていくというのが、今、合併の根底に流れている一番のねらいではないかと思えます。

今後、独自で考えることのできる自治体と考える余裕のない自治体の間で、その格差が拡大していくということが予想されます。いかに独自に考えていく団体をつくっていけるかどうか。これを考えていく上で、実は、今、自治体の中に隠れた大きな変化がありまして、かつての自治体と比べても、非常に今、硬直化が進んできているというふうに言われています。これはなぜかといいますと、民間企業も同じなんです、今の多くの自治体は、団塊の世代と、それに続く世代の職員を中心に、職員で大きな層をなしています。この人たちが若いころは、市役所全体も役場全体も若かったんですが、みんな年をとってきていまして、前のように、前はひょうたん型だったとしますと、どちらかという、頭でっかちの構図になってきています。しかし、そうした中で非常に厳しく行革が求められていますので、ポストはなかなか出ないんですが、給料は下がって、ボーナスは削減されて、昇任は遅くて、部下はなかなかつかず、その一方、分権改革によって仕事の内容はふえて、難しくなって、自治体みずからが負う責任も重くなるという状況になってきているんですね。これは、自治体の大小はかわりません。こういう体制をいかにバージョンアップしていけるかというのが、この分権改革から課せられた大きな課題というふうに言えるんだと思えます。

その一方で、各自治体の方には、今、地方財政改革ということが言われています。恐らく、合併論議の中でも、お金がないので合併させられるというふうに報道されたり、また考えられている方もいるかもしれないと思うんですが、実は、このお金がないのも事実ですが、一番の意義は、分権改革の中で、自分たちで考えることのできる、機動的な団体をつくれるかどうかということが本当のメインなんです。メインなんですが、残念ながら、やはりお金の問題が出てこない、なかなか重い腰が上がらないというのも事実でありまして、今、その一方で、地方財政が非常に逼迫してきているというのも事実なんですね。

このお金がなくなっているというのは、ここもう10数年続いてきました、不況だからお金がないということもありますが、それと同時に、どうも、少子・高齢社会という形になって、構造的にお金なくなっているのではないかというふうに言われているんですね。これは、税収の方から見ると、人口がふえて、それから工業がどんどん盛んですと、

償却分の固定資産というのはどんどんふえます。それから、農地を宅地にしたり産業地にすることで、市町村の税収というのはどんどんふえるんですが、先ほど申しましたとおり、基本的にはもう人口はふえません。したがって、新しく農地を宅地にする需要がなくなってきているんですね。それから、工業関係の大きな工場がありますと償却分の資産がばっと入ったんですが、今、企業の流れは、どちらかというところ軽薄短小になってきています。それは、かつての工業に比べますと、さほど多くの固定資産税を払ってもらえません。どうも、構造的にお金が足りないんですね。その一方で、少子・高齢化に伴いまして、増加する健康福祉、特に高齢者福祉対策費は着実に増えていく情勢にあります。今、給付水準の引き下げを国レベルでは検討していますが、仮に引き下げたとしても、確実に増えます。これは、増やしていく、増やしていかなければならないというのが今の基本的な考え方ではないでしょうか。

その一方で、では子供に対する費用、教育に対する費用や保育に対する費用が減っているかというところ、実は減っていないんですね。子供の数は半分以下になっていますけれども、教育や子供に対する費用は横ばいないしは微増なんですね。これは、少子・高齢化対策という名目の中で使われています。となると、削るところがないんですね。

したがって、構造的に、日本全体、国で見ても、地方で見ても、この潜在的に収入は伸び悩むけれども、歳出は増えていくというギャップが進行してきているというふうに言われます。これは、恐らく合併とは関係のないところで、ある程度の給付水準と税金の負担ということを考えていかなければならない、そういう状況になっていまして、その中で、しかし、仮に市町村の中で節約できる場所があれば、さらに節約していこうというのが今の日本全体の構図であります。これは、国全体で地方財政をつかさどっております地方交付税会計というところも状況は同じでありまして、たくさんの赤字があります。いわば、借金をしてこの収支ギャップを今のところ補っているんですが、これをなくしていこうという中で、いろいろな事業を起こしていったときに、その補正をするという財源を、合併が表に出てくる前から削り出しています。

それから、昔は、小規模団体であればあるほど、より多くの地方交付税が行くような制度をつくっていたんですが、この、より多くの交付税が行くという程度を軽減するような措置を図っています。その一方で、合併をした場合には、合併に関する事業としては、事業費補正というんですが、事業に要したものを交付税の形である程度裏打ちをするというシステムをつくって、交付税の改革を進めてきたというのが最近の状況でした。

これをさらに進める形で、去年から三位一体の地方財政改革というのが行われています。この三位一体の地方財政改革というのはどういうことかと申しますと、補助金を減らす、それから、この補助金にあわせて、その裏財源、一般財源を保証していました地方交付税も減らすと。しかし、そのかわりに、本当に必要な事業に関しましては、地方独自の財源を地方税として移管をするというのが、この三位一体の地方財政改革ということでもあります。

今言われていますことは、今後、2006年度までに4兆円の補助金を削減し、この4兆円の補助金の裏部分に相当する交付税もあわせて減らすと。それから、しかし、この補助金を減らした中で地方がやっていかなければならないものにつきましては、8割を目安に地方税として移管をすると、こういう改革をやろうという話でした。これは、当初打ち出したときに、非常に大きい改革でして、恐らく国の方も昨年度予算で1兆円はやらないというふうに思っていて、5,000億円ぐらいかなと、どうも思っていたようなんですが、実際、1兆円、そのとおりやりました。恐らく、今の内閣の方針が続く限り、4兆円はともかくやるのではないかというふうに言われております。

問題は、補助金が減って、その分が全部、地方税の方に移管されるといいんですが、すべてはなかなか付きません。昨年ですと、いわゆる公共事業分につきましては一切財源措置されていません。ですから、丸々減という形で出されているんですね。そのほか、人件費等の部分なんかも含めまして、この地方税がどれだけ移管されるかということが焦点になっているということです。

例えば、皆さんの身近なサービスの1つに保育サービスがありますが、この保育サービスというのは、公立の保育所であっても、民間の保育所であっても、認可保育園である限り国が補助金として一定分を支出していました。これをすべて一般財源にしていくという話なんですね。したがって、より裁量の大きくなる形で、より厳しいやりがいと責任が持たされるようになるというふうに言えるかもしれません。これが地方財政改革です。

それから、今日の合併を考えた場合でも、合併を考えない場合におきましても、行政改革としてクリアしなければならないハードルが2つあるというふうに言われています。そのクリアしなければならないハードルといいますのは、今までも行政改革を言ってきました。各町も市も一生懸命努力してきたと思うんですが、その努力が大きな一つの壁にぶち当たってしまっていて、それをさらに突破していかなければならないんですね。

その課題の1つは、一部事務組合とか広域連合とか言われるものがあります。今まで小さい町を補うものとして、一部事務組合は、言わばつくるのが奨励され、活用されてきたわ

けですが、どうも、一部事務組合というのは、構成町村すべての首長さんなり議会なりの合意がなければ新しいことができないということがありまして、変化に対する対応がどうしても遅くなるというふうに言われています。それから、自分の住んでいる町の町長さんの名前とかを言えない人というのはほとんどいないと思うんですが、自分の住んでいる町の一部事務組合の状況についてよくわかっている人というのはなかなかいないんですね。どうしても、住民からは、どんなに一部事務組合の方が努力しても、なかなか認知していただけないという形になっていまして、場合によりましては、小さい町よりも、一部事務組合や広域連合と言われるところに行政改革の余地があるのではないかとされるようなことがあったりします。この広域組合をいかににより効率的なものに、住民から見てわかりやすいものに改革していくかというのが一つです。

それからもう一つ、非常に恐ろしいスピードで、今、民間委託ということが進んできています。皆さんの市役所や役場に対するイメージとしては、住民窓口サービスを提供してもらうところ、それから直接、例えば、ごみを集めてくれるところ、保育所を運営してくれるところと、こういうようなイメージがあるかもしれませんが、今、これらの業務につきましては、民間でも十分できるのではないかと。むしろ、民間の方がより効率的にできるのではないかとこのように言われるようになってきています。

考えてみますと、私、今、東京都の江東区というところに2年前から住んでいますが、公務員宿舎が移ったから移っただけなんですけれども、1回も区役所に行っていません。1年に1回、平均的に行くか行かないかですね。これが、今、住民基本台帳システムが稼働するようになりますと、さらに、1年に1回どころか、0.5回行くか行かないかというような形になっていまして、直接窓口で何か業務をやってもらうものというところから、地域全体の住民協働の拠点とか、それからサービスの契約管理をするところ、そういうようなものに姿が変わってきていて、それにあわせて、民間委託、民間の活力を使っていくような業務にしていかなければならないというふうに言われているんですね。

ところが、なかなか、民間の方が最近能力が非常にたくさんありますので、この人たちと対等に渡り合って契約を的確にしていく、効率よく業務をやっていくというのは非常に難しくなっているんですね。これをいかに的確にやっていくか、そういうような、いわば専門性や能力の開発というのが不可避になってきているというふうに言えるのではないのでしょうか。したがって、民間委託の推進やIT化の推進に耐えられる、新しい役場の体制、市役所の体制を構築していくということ、このことが今回の大きな争点の1つではないかと

いうふうに思います。

ただ、業務によりましては、すべて民間に委託するとの確かというのと、そうでもないんですね。どこまで自分たちで効率的にやり、どこは民間にお願いするかと、そういうようなところを考えていく必要が出てきているということだと思います。

こうした中で、国の方も、市町村合併のあり方を考えるということで、合併関係の法整備を今進めています。ここ数年来、国の方も一生懸命合併の方の声をかけていまして、今の与党であります自民党の政策大綱では、約1,000にするということを言っているんですが、どうも1,000にするのはやはり難しく、今の情勢だと、今、大体3,100、市町村があるんですが、2,000前後になるのではないかというふうに言われています。しかし、この2,000前後というのも、私からすると結構な数字でありまして、予想以上に高いです。何でこんなに高いのかということと考えますと、国が働きかけているのもさることながら、やはり住民の声があるんですね。この住民の声は何かということ、言葉をきつく言うと、やはりリストラを求める住民の声なんですね。行革をしろと。この行革より効率的で、しかも、しかるべきことはちゃんとやる、効果的な政府の形態を求めていくと、この声に十二分に応えるような体制でなければいけないというふうに言えるのかもしれない。

しかし、同時に、合併というのはなかなかやはり難しいものがあって、私、アメリカで留学していたこともありますが、アメリカですと、どんなに非効率で、どんなに小規模であっても、なかなか合併はできません。それは、日本と違って、交付税とか補助金がありませんので、合併するとなると、必ず総体的に損をする団体と得をする団体が出てしまうんですね。少しでもお金持ちの方の団体がクレームをつけてきます。日本の場合は、これが交付税とか補助金の制度がありますので、今はある程度の規模の格差があっても財政上の特典が出るようになっていますが、この財政上の特典というのが、17年4月以降、大幅に縮小されます。したがって、今、平成の大合併ということ言っていますが、私は、これは、21世紀、最初で最後のチャンスになるのではないかというふうに思っています。

合併の協議を考える上でいろいろ期限が示されていますが、今の状況ですと、やはり16年度いっぱいには一定の意思決定の手続を経ることが重要ではないかというふうに思います。そう考える理由は3つありまして、1つは、この後、説明しますが、合併特例法という合併する場合の特典を定めた法律が17年4月から変わります。特典がなくなります。どっちみち合併できるなら、特典のあるうちに合併した方がいいのではないかというのが1つです。

しかし、これだけではありませんで、もっと重要なことがあります。その次、2つありま

して、1つは、先ほども言及しましたが、日本全体で人口が減るようになるということですね。やはり人口が少しでも増えているうちに合併なら合併をして、体制を整えた方が、減り出してから合併するよりも、いろいろな対策がやはり打ちやすいというのが実態です。ですから、なるべくなら人口が本格的に減る前に合併したいと。

それからもう一つ、合併するとなると、今度は、今まで、それぞれ異なった職場、風土で育っていた職員が一堂に会することになりますので、この人たちが仲良くやっていける体制というのは非常に重要なんですね。その意味で一番重要なのは、今後、先ほど述べましたように、大量採用された団塊の世代の職員と、それに続く世代が、続々、退職時期を迎えます。この退職を前に合併して、新市一体となって計画的に新しい職員を採用していくのと、それぞれ10年後に全部職員がやめて、しかも、職員がやめた後で、それぞれの団体がそれぞれ独自に採用した職員で仕事をしていくのでは、その後の合併効果が大きく異なります。それから、自然退職者がたくさんいますので、いわば職員を首にすることなく、無理なく行革を進めていくことができると。この辺を考えますと、この17年3月を期限に合併の是非に結論を出すということは合理性があると思います。

少なくとも一番損なのは、将来を含みながらもう少し静観するとか、当分の間はこのままでいくけれども、将来は合併するかもしれないとか、これが一番損ですね。するなら今年度内に決めてやると。しないならしないで割り切るといふうにしないと、うまくいかないのではないかというふうに思います。

こうした中で、5-3に合併関連の3法案の改正の中身を提起しています。3つの法律からできていまして、5-3-2が市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案と書いてありますが、これは今の現行の合併特例法です。これは、冒頭、説明がありましたが、今までは、17年3月31日までに合併を行わないと合併特例法の規定を適用しなかったんですが、3月31日までに、議会の議決を経て、知事に合併の申請を行うと、あと1年間は余裕を持ってやっていいですよというふうに変わったと。ですから、1年、実質上ちょっと延ばしたというのが1つです。

それからもう一つ、今回の合併協議を考える上でも結構大きいのは、地方自治法の一部を改正する法律案というもののの中で、地域自治区というものを設けることができるようになりました。これは合併の有無にかかわらずなので、相模原市が、相模原市単独でも市内を幾つかの区域に分けて地域自治区を設けることができるようになったんですね。ここには、長としては事務吏員、職員を置きまして、地域協議会を（応じて置いて）、地域の重要事項

は、この地域協議会の意見を聞かなければならないというシステムをつくったということになります。お隣の町田市と比べても、相模原市は非常に地域の自治を大事にしていると。公民館活動も活発だと聞いておりますので、ある意味では、相模原市のこういうような体質と合うような制度なのかもしれません。

この地域自治区を前提に、合併をする場合に特例が出ていまして、これが5 - 3 - 1の中のの特例です。地域自治区の特例ということが定められていまして、合併に際して、合併関係市町村単位でこの地域自治区を設けることができます。特例はどこかということ、この場合は、特別職の区長を置くことができると、事務吏員ではなくてですね。こういう制度が入っています。総務省の方にお伺いしますと、意外に、この地域自治区の特例が結構問い合わせが多いと聞いています。

このほかに、合併特例区というのが、この特例法の改正の中で認められています。この合併特例区というのは、やはり合併関係市町村の区域ごとに特別地方公共団体として、つまり法人格のある組織として旧市町村単位で合併特例区を設けることができることになっています。しかし、これは5年以下という期限が定められているということがありまして、どちらかということ、この地域自治区の特例の方が使いやすいのではないとも言われています。やる業務としては、公の施設ですとか地域振興のイベント、コミュニティーバスの運行、その他をやることができると、こうなっていまして、もちろん、合併特例区ではなくても、それから地域自治区を設けなくても、支所の中でこういうものを持たせていくということは可能ですが、こちら辺のところを、最近の動向を見合せながら、どういうふうに考えていくかということが合併協議の中でも非常に大きな課題の1つではないかというふうに思われます。

最後に、7ページの方の合併協議会ということを考えてほしいんですが、今回発足しました相模原・津久井地域の合併協議会と申しますのは、厳密に言いますと、法律で定められた合併協議会ではなくて、任意の合併協議会になっています。したがって、正式に合併するためには、もう一度、法定の合併協議会を立ち上げて、その中で市町村の建設計画を検討していくと、こういう手続をとることになります。それに先立ちまして、今回、任意の形で合併協議会を設ける一番の理由は、先ほど説明されましたが、31項目にわたって検討事項がありまして、この検討事項を詰めないと、合併したらどうなるか、その具体的なゾーンがよくわからないわけですね。したがって、まず合併したら本当にどうなるのかということ、31項目の検討事項を詰めることによって具体的に描いてみよう。描いた上で合併の是非の判断をしていこう、判断をする資料をつくっていこうというのが、この合併協議会の重要

な役割であるというふうに考えられます。

合併は、よく言いますが、あくまでも手段でありまして、目的ではありません。だから、合併したから必ずよくなるとか、合併したら必ずだめになるとかいうことはまずありません。どういう合併協議をして、どういう計画をつくり、どういう新しい行財政体質になって、どんな議員さんや首長さんが生まれてくるかと、そのことにこの合併のあり方は大きく規定されますので、その具体的な像を描いてみようというのが、今回のこの合併協議の一番の意図であるというふうに言われています。

合併を促進する要因としましては、一般には、やはり日常生活圏が一体化していますとか、それから合併の動機があるかどうか、首長や議会の方でどれだけリーダーシップがあるかどうかというようなことが言われます。むしろ、問題は、この合併の障害要因の方なんです、普通、私も他の地域でそうなんです、新市の名前をどうするかということです。それから、新市の事務所の位置。これは、市役所の位置、これをどこにするかというのが一番政治的にももめる要因になっています。実は、先ほど申しましたとおり、合併で協議してほしいことというのはもっと別にありまして、どうやって、いかに本当に効果的、効率的なサービス体制をつくっていくのかというところがメインなんです、どうしてもここら辺のところが一番関心のいくことになるという傾向があります。

それから、議員の身分取り扱いについても、このところは随分話題になります。私も、新聞から求められて意見を言うこともあります、議員の身分取り扱いにつきましては、単に長いとか短いという問題ではなくて、あくまでも、新市の合併後、その合併がうまくいくかどうかを見届けるという役割があるわけですね。これの新市の役割を見届けるに際して、今回の合併協議の場合はどのぐらいの期間がいいのかということを経営ベースで議論するのではないかと、そういうことが望まれているというふうに思われると思います。あとは、行政水準の格差、それから周辺対策と、ここら辺のところ、俗に障害要因と言われているようなものになっていきます。

法定協になりますと、市町村建設計画というのを最終的にまとめていくことになると思うんですが、今回は任意合併協議会ということで、これに並行して、この後、まちづくりビジョンということを経営の委員の方々を中心に検討することになっていますので、これが一つの今後の合併ビジョンのたたき台になっていくのではないかとこのように思います。

留意事項につきましては、もともと、合併といいますが、どうしてもハードの側面が強調されますが、ソフトも含めてどうしていくかというものを考えていく必要があるということ

があります。それから、本当は、できれば、今までの市町村の総合計画とつなぎ合わせたようなものではなくて、少しでも合理的で健全な財政運営に裏づけられて、しかも着実に計画を執行できる、そういうような計画をつくっていったらいいと。それから、いい意味での町の意識というのは残すべきなんですが、変な格差としての市町村意識があったりすると、これは早期に解消して、新市一体のものにつくっていくと。そうした中で、地域全体のレベルアップですね。それから生活水準・文化水準の高揚、こういうようなことを検討していくということが重要なことになるのではないのでしょうか。

それから、最終的に法定協になって、合併で決められたことにつきまして、変更するためには、都道府県知事との間で、事前・正式な協議が必要になってきますので、そう簡単に変えられないこととなりますので、今回の議論をもとに、さらに前に進むとなると、慎重に計画を決めていくということになるのではないかというふうに思います。

以上、ちょっと長くなりましたが、私の方から分権型社会における市町村合併ということでお話し申し上げました。

どうも、ご清聴いただきまして、ありがとうございました。（拍手）

田所事務局長 辻先生には、1時間にわたりましてご講演いただきまして、まことにありがとうございました。

本来であれば、ここでご質問等をお受けするところでございますけれども、時間の都合がございますので略させていただきますので、ご了解を賜りたいと思います。

以上をもちまして、市町村合併に関する講演会を終了とさせていただきます。

相模原・津久井地域合併協議会の委員の皆様につきましては、長時間にわたりましてお疲れさまでございました。

なお、この後、15分後、3時45分から、この場所におきまして第1回のまちづくりの将来ビジョン検討委員会を開催させていただきますので、検討委員の皆様には、会長より委嘱状の交付等を行わせていただきたいと思いますと考えておりますので、よろしくお願いたします。

なお、会場の方は、ちょっとレイアウトを一部変更させていただきますので、休憩の後、まちづくりのビジョン検討委員の皆様には、事前にご配付いたしました座席表によりまして、ご着席をいただきますようお願いを申し上げます。

それでは、ただいまより15分間、休憩とさせていただきます。お疲れさまでございました。ありがとうございました。

閉会 午後 3時28分